

京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る  
財源の在り方に関する検討委員会

中間取りまとめ

平成29年1月

京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る  
財源の在り方に関する検討委員会

## 目次

1	はじめに	1
2	京都市の現状及び検討の必要性	1
3	新たな財源の確保を行う理由	2
4	新たな財源の負担の在り方	3
5	新たな財源の使途	3
6	新たな財源の負担を求める手法	4
7	おわりに（今後の検討の進め方）	5

## 1 はじめに

平成28年8月に設置された「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」は、京都市長から「住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方」について諮問を受け、誰もが「京都に住んでいてよかった、住みたい、働きたい、訪れたい」と心から感じられるまちづくりを一層進めていくための新たな財源の在り方について検討しているところである。

この度、これまでの3回にわたる議論を踏まえ、中間取りまとめを行った。

## 2 京都市の現状及び検討の必要性

### (1) 京都市ならではの役割

京都市ならではの役割のひとつとして、日本の財産であり、世界の宝でもある京都の素晴らしい歴史や文化を守り、創造し、発展させ、未来へ引き継ぐとともに、その魅力を日本全国、世界に向けて発信することがある。

### (2) これまでの取組及びその成果

京都市は、その役割を果たすべく、これまでから、全国に類のない新景観政策や、魅力に満ちた文化芸術都市の創生、誰もがあこがれる観光都市を目指した観光振興、人と公共交通優先の「歩くまち・京都」の推進等に取り組んできた。

こうした取組により、平成27年は、観光客数が5,684万人、観光消費額が9,704億円と過去最高となっている。また、京都市の人口が平成27年国勢調査で1,475,183人となり、前回（平成22年）の調査から1,168人の微増となるなど、京都の世界での評価がますます高まっている。

文化庁の全面的な移転も決定し、日本の文化振興に果たす京都の役割は、更に重要なものとなっている。

### (3) 京都市の財政状況

京都市の財政状況を見ると、平成27年度決算において、19億9百万円の黒字を確保したが、公債償還基金の取崩し等の「特別の財源対策」に依存せざるを得ない極めて厳しい状況にある。

その要因としては、京都市は、

ア 京都の誇りである風情豊かな町並みを形づくる京町家等の古い木造家屋や低層の建物

イ 知の集積である大学や悠久の歴史を積み重ねる寺院・神社

ウ まちづくりの大きな力となっている大学生

が多いことがまちの素晴らしい魅力となっているが、こうしたことが固定資産税や個人市民税が少なくなる原因となっており、税収面では逆に弱みと

なっていることが挙げられる。

また、京都市の観光客数や観光消費額の増加は、京都経済の活性化に確実につながっており、市税収入の増加の一つの要因になっていると考えられるが、例えば、法人課税に占める京都市の収入割合は1割にも満たず、大部分は国及び府の収入となっているなど、税の仕組み上、好調な観光が直接的に市税収入の増につながる部分が限られているということがある。

#### **(4) 検討の必要性**

こうした中、京都市では、今後とも、京都市ならではの役割をしっかりと果たし、京都の歴史・文化を継承し、誰もが「京都に住んでいてよかった、住みたい、働きたい、訪れたい」と心から感じられるまちづくりを一層進めていくために、新たな財源の在り方について検討する必要があると考えられたものである。

### **3 新たな財源の確保を行う理由**

#### **(1) 入洛客の現状**

京都市を訪れる入洛客の状況は次のとおりである。

ア 平成27年の年間入洛客数は、過去最高となる5,684万人を記録している。(対平成26年比2.2%(120万人)の増、対平成25年比10.1%(522万人)の増)

イ 平成27年の年間宿泊客数は、過去最高となる1,362万人(延べ宿泊客数は2,091万人)となっている。(対平成26年比1.6%(21万人)の増、対平成25年比4.1%(54万人)の増)

ウ 平成27年の外国人宿泊客数については、年間316万人と顕著な増加傾向が見られる。(対平成26年比72.7%(133万人)の増、対平成25年比180.0%(203万人)の増)

今後、平成32年の東京オリンピック・パラリンピックや平成33年の関西ワールドマスタースゲームズなど、世界的なスポーツイベントの開催が控えており、更に入洛客が増加することが見込まれる。

#### **(2) 新たな財源確保の必要性**

入洛客の増加により、宿泊施設の不足、道路の渋滞や公共交通機関の混雑、受入環境の整備のための多言語対応、観光の担い手の不足など、ますます対応が必要となっている喫緊の課題が生じている。この中には、市民生活に影響を及ぼし、市民が負担と感じているものもある。このような状況のもと、京都市がこれまでから行ってきた様々な施策等に加え、これらの課題に対応する行政サービスの一層の充実を図り、課題を解決することで、入洛

客及び市民双方の満足度を高めていく必要がある。

また、京都の歴史と文化を継承し、誰もが「京都に住んでいてよかった、住みたい、働きたい、訪れたい」と心から感じられるよう、京都の都市の品格や魅力を高める取組を推進していく必要がある。

京都市がこうした取組を一層推進していくため、新たな財源を確保する必要があると考える。

#### 4 新たな財源の負担の在り方

地方税の制度は、地方自治体の構成員が広くその共通の費用の負担を相互に分かち合い、地方自治体の行政サービスの受益に応じて負担を行うという考え方のもと、構築されている。

京都市が実施している施策については、入洛客も受益を受けているものがあるが、現在の市町村税の制度では、入洛客が京都市に直接負担している税は少ない構造となっており、「受益と負担」の関係が直接的に対応するものとはなっていない面がある。

したがって、行政サービスの受益に応じた負担をすべきであるという受益と負担の観点から、このような行政需要に要する費用について、入洛客にも一定の負担を求めることには、合理性があると言える。

また、そのほか、政策目的達成の手段等として特定の者に負担を求めることも考えられる。その場合には、政策目的によっては、入洛客と市民との区別を行わず、市民にも負担を求めることとなる可能性もある。

#### 5 新たな財源の使途

こうした状況を踏まえ、新たな負担を求めるのであれば、主な使途として次のような施策を想定することが考えられる。

- ① 入洛客の増加など、観光を取り巻く情勢の変化に対応する受入環境の整備
  - ア 入洛客への案内など、受入環境及び体制の整備・充実
  - イ 魅力あふれる安心・安全な宿泊施設の拡充・誘致
  - ウ 入洛客の安心・安全の確保
- ② 住む人にも訪れる人にも京都の品格や魅力を実感できる取組の推進
  - ア 観光施策の充実（観光資源の発掘・磨き上げ等）
  - イ 文化の振興（文化財の保護等）
  - ウ 景観の保全・再生（歴史的景観の保全・再生，道路景観の向上等）
  - エ 歩くまち・京都の推進（歩行空間の充実，公共交通の利便性の向上等）
- ③ 京都の魅力の国内外への情報発信の強化

## 6 新たな財源の負担を求める手法

このような想定される新たな財源の用途を踏まえ、どのような行為を捉えて負担を求めることが妥当であるかを検討した。

### (1) 検討に当たっての論点

負担を求める手法について、仮に税として導入した場合を想定し、次の6つの論点から検討を行った。

- ① 政策目的の達成の手段として、正当な課税といえるか。
- ② 課税客体を明確に定義し公平な課税ができるか。
- ③ 課税客体の担税力をどのように評価するか。
- ④ 政策目的を達成するための財源が確保できるか。徴税費が割高とならないか。
- ⑤ その性質からみて、むしろ税以外の手段（負担金、手数料等）により負担を課すべきものではないか。
- ⑥ 法定税目の内容又は趣旨からみて不適切なものではないか。（既存の税目との二重課税となっていないか。）

### (2) 負担を求める手法

これまでの議論では、概ね次の6つの具体的な行為が提案され、それぞれ上記の論点を踏まえて課題等を整理した。

- ① 駐車場への駐車
- ② 市バス・地下鉄の一日乗車券の購入
- ③ レンタサイクルの利用
- ④ 宿泊
- ⑤ 別荘の所有
- ⑥ 世界遺産の周辺部（バッファゾーン）への入域（協力金）

その上で、これらの行為に負担を求める目的や趣旨に一定の合理性が見出せるか、本市施策に照らして政策目的の達成につながるものか、他の行為を行う者に負担を求めないことが公平といえるか、負担を求める者に税の負担能力があるか、ある程度の財源が確保できるか、他の自治体での導入事例があるか、といった観点を中心に検討を行った。

その結果、「駐車場への駐車」、「宿泊」及び「別荘の所有」については、その他の行為に比べて負担を求める目的や趣旨が明確であり、また、他の自治体での導入事例があることから、今後、この3つの行為を中心に、実現の可能性や具体的な制度について検討を深めていくこととする。検討に当たっては、税以外の手段として、上記6(1)⑤に記載の負担金、手数料のほか、協力金や寄付金により負担を求めることができないかも考えていく必要がある。

なお、先述の3つの行為に対する負担を中心に検討を更に深めていくが、「市バス・地下鉄の一日乗車券の購入」、「レンタサイクルの利用」及び「世界遺産の周辺部（バッファゾーン）への入域（協力金）」をはじめとする他の手法についても、検討の対象から外したわけではなく、必要に応じて検討を深めていくこととしたい。

## **7 おわりに（今後の検討の進め方）**

新たな負担を求めるに当たっては、関係者に理解を求めていく必要がある。関係者へのヒアリング等により、その検討段階から、意見を十分に聞くとともに、丁寧に必要性を説明していくことが重要である。

その上で、財源確保の手法の候補として挙げられたものについて、実現の可能性がどの程度あるのか、また、具体的な制度設計をどうするのか、更に検討を深めていくこととする。

## 検討経過

	開催日	議題
第1回	平成28年 8月4日	1 住みたい・訪れたいまちづくりに係る現状と課題 2 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方を考えるに当たっての前提
第2回	平成28年 11月9日	1 住みたい・訪れたいまちづくりに係る現状と課題(補足説明) 2 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源確保の方向性
第3回	平成28年 12月12日	1 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源確保の方向性 2 住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源確保の方法案の取りまとめ

## 委員名簿

(敬称略)

	氏名	役職等
委員長	田中 治	同志社大学法学部教授
副委員長	西垣 泰幸	龍谷大学経済学部教授
委員 (五十音順)	柏原 康夫	公益社団法人京都市観光協会会長
	辻井 宏佑	市民公募委員
	内藤 郁子	特定非営利活動法人京都景観フォーラム理事長
	埜村 順子	市民公募委員
	松浦 多江子	税理士
	矢ヶ崎 紀子	東洋大学国際地域学部国際観光学科准教授
	山内 康敬	京都新聞社論説委員長